NOTAS ACTUALES

BOLETIN DE LA EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS

12 de mayo de 2003 *No.452*

"LAS UNIVERSIDADES DEBEN CONVERTIRSE EN REFERENTES ETICOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION"

DIJO PROFESOR DE GEORGETOWN

"Si algo hemos aprendido en la lucha contra la corrupción, es que es un asunto de actitud, y que se debe cambiar las actitudes de la población hacia la corrupción. Estamos hablando de educación para cambiar actitudes, comenzando desde las escuelas públicas de primaria, y enseñándoles que la corrupción no es algo que viene como el sol por la mañana ni la luna por la noche; que la corrupción es algo que el ser humano ha creado y que puede solucionar. Estoy evitando usar la palabra "eliminar", sino mas bien disminuir la corrupción hasta que no sea un obstáculo para el desarrollo de nuestros países", manifestó el Asesor Principal Anticorrupción del Departamento de Estado, Dr. Richard Werksman, durante una teleconferencia sobre "La Convención Interamericana contra la Corrupción: El Papel de las Universidades Latinoamericanas", que se llevó a cabo el 23 de abril en el auditorio de la Embajada Americana.

Teleconferencia sobre "La Convención Interamericana contra la Corrupción: El Papel de las Universidades Latinoamericanas", que se llevó a cabo el 23 de abril en el auditorio de la Embajada Americana.

Con respecto a la participación académica Werksman dijo que los académicos deben ser líderes en la lucha para la probidad y la buena ética. Además del liderazgo, el asesor

EN ESTA EDICION

La corrupción y la promoción de la ética en el servicio público. *Pág. 4*

Sistemas de Integridad y ética en el gobierno de los Estados Unidos. *Pág. 15*

del Departamento de Estado mencionó el contenido académico que debe hacer hincapié en la ética personal, además de la gubernamental, y también dijo que la preparación para el servicio público sería un desafío para las universidades no solamente de administración pública, enseñándoles que el servicio público es un honor y no una manera de enriquecerse por los pocos años que una persona va a servir en el gobierno.

"Nosotros en los Estados Unidos, tenemos una visión sobre la participación académica anticorrupción que puede servir de manera importante para llevar a cabo esa lucha. Estamos tratando de ofrecer un menú, no una receta, sobre los mecanismos adecuados que el gobierno de los Estados Unidos utiliza en la lucha internacional en contra de la corrupción", concluyó.

La teleconferencia, fue co-auspiciada por la Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción y la Embajada de los Estados Unidos, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y trató sobre los alcances de la Convención, propiciada por la OEA, en particular el rol que cumplen la sociedad civil y sus instituciones en la lucha contra la corrupción, con el objetivo de promover la activa participación en este tema, de las universidades y centros de educación e investigación.

El programa, contó también con la participación en Washington del Director de la Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica de la OEA, Dr. Sergio Gonzales y del profesor de la Universidad de Georgetown, Francisco Nieto Guerrero, quien dijo que el objetivo central que tenían era el de lanzar un gran diálogo hemisférico sobre el rol de las universidades en el campo anticorrupción, y afirmó que éstas tenían una enorme responsabilidad dentro de sus sociedades; también habló sobre el compromiso de las universidades con el diseño e implementación de políticas públicas que sean capaces de responder efectivamente a las necesidades de la población. "Es muy importante", dijo, "que la universidad se convierta en un referente ético". Afirmó que había llegado la hora de abrirles a las universidades las puertas en el campo anticorrupción, y presentó su propuesta sobre la mejor manera para que entren de manera coherente y práctica, -desde la docencia, la investigación y la extensión-, creando un centro permanente e institucional, que permita realizar la transferencia de conocimientos.

En La Paz, el panel estuvo compuesto por Lupe Cajías, Coordinadora de la Unidad Técnica de Lucha Contra la Corrupción, María Alicia Terrazas, responsable del tema en la Dirección General de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Guillermo Pou Mount, catedrático y profesor de ética.

Cajías informó que con el apoyo de Naciones Unidas, la Unidad había creado las redes ciudadanas anticorrupción, que trabajarán como una gran filigrana en diferentes planos y que este año desarrollarían un programa piloto. "Creemos que la lucha contra la corrupción es una lucha de todos y en ese sentido la Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido muy certera, y se ha adelantado a otros continentes en darnos un marco de referencia", aseveró.

Otro aspecto de la Teleconferencia a la que asistió numeroso público interesado en el tema de corrupción.

LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION

Información tomada del Prefacio y Prólogo del libro "La Convención Interamericana Contra la Corrupción" de Carlos A. Manfroni – Edición anotada y comentada – Medidas Preventivas por Richard Werksman – Prólogo de Enrique Lagos – Segunda Edición 2001

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue adoptada el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Caracas, Venezuela en el marco de la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y entró en vigor el 6 de marzo de 1997. El número inusualmente elevado de países que firmaron el documento en Caracas revela que la Convención es algo más que un papel escrito con buenas intenciones. Ella atiende a un reclamo firme y actual de los pueblos de América, los cuales no se contentan ya con escuchar sólo bellas palabras de sus gobernantes. La Convención cumple un papel transcendental en el sistema interamericano, al establecer los medios de cooperación indispensables en la lucha internacional contra este flagelo, promoviendo la actividad internacional para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. En efecto, la corrupción se presenta en nuestros días como un fenómeno de múltiples facetas cuyo combate involucra tanto acciones en el ámbito interno de cada país como en el ámbito externo en materia de cooperación internacional; y ambas esferas están debidamente comprendidas en dicho instrumento jurídico.

La Organización de Estados Americanos no sólo ha adoptado la Convención sino que ha aprobado el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción y ha iniciado trabajos tendientes a la elaboración de legislación modelo, con el objeto de tipificar ciertos actos de corrupción y determinadas actividades de cooperación en este campo.

La pauta que siguieron tanto la Convención el Programa Interamericano fue el reconocimiento de que las acciones que necesitan tomar los Estados debían ser abordadas tanto en el aspecto jurídico como en el aspecto institucional sin dejar de lado los mecanismos de participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, así como la estrecha colaboración con los organismos internacionales que desempeñan una importante labor en el combate contra la corrupción, tales como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. En este sentido, la Convención dedica varias de sus disposiciones a la implementación de medidas preventivas con múltiples efectos para el derecho administrativo de los Estados parte, a normas sobre notificación, a medidas sobre desarrollo progresivo y armonización de las legislaciones nacionales, a los mecanismos de extradición, decomiso y distribución de los bienes decomisados, al funcionamiento de autoridades centrales, entre otras. Por otro lado, la Convención tiene la virtud de establecer la obligación de asistencia y cooperación entre los Estados sin supeditarla al pedido de los jueces o a la apertura de una causa judicial y obliga al levantamiento del secreto bancario.

Por otra parte, el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción, destaca la participación de la sociedad civil y de los organismos no gubernamentales y presenta una faceta innovadora. Se preven campañas de difusión en los medios de comunicación sobre la Convención, se contempla la participación de la prensa, de los colegios de abogados, auditores y contadores y se busca promover la divulgación de los valores éticos que sustentan la lucha contra la corrupción.

LA CORRUPCION Y LA PROMOCION DE LA ETICA EN EL SERVICIO PUBLICO

POR ROBERT KLITGAARD

El autor es estadounidense y fue profesor de la Escuela Kennedy de Administración Pública de la Universidad de Harvard y de la Universidad de Yale; actualmente es profesor de Economía de la universidad Natal, Durban. Es autor del libro «Controlando la Corrupción», que fue traducido al árabe, francés, portugués, ruso y español.

1. LA CORRUPCION COMO PROBLEMA INTERNACIONAL

Cierta vez, me entrevistaron en México dos periodistas acerca de cómo controlar la corrupción. Comenzaron con preguntas hostiles. ***"¿Cree usted realmente que hay más corrupción en México que en Estados Unidos?" "¿No cree usted que Estados Unidos está profundamente involucrado en muchos de los incidentes de corrupción que ocurren en este país?"***

Acerca de la segunda pregunta, respondí que Estados Unidos era, probablemente y en términos históricos, el exportador de corrupción número uno. Esto cambió luego de la aprobación de la Ley de Prácticas Corruptas en el extranjero, pero todavía sigue siendo una frase cautivante.

Traté de responder a la primera pregunta diciendo que Estados Unidos sufría de algunas formas de corrupción que en México, en esa época, estaban en su infancia; por ejemplo, las transacciones de iniciados y los cabilderos de Washington. Sin embargo, en México probablemente había más corrupción en su sistema judicial y en su administración económica.

En todo caso, les dije que la cuestión acerca de la cual yo tenía algo nuevo que decir no era si México era más corrupto que Estados Unidos (o al revés), sino cómo cualquiera de los dos países podía analizar los tipos de corrupción que existen, examinar las causas y consecuencias y trazar estrategias viables para reducir los problemas.

El resto de nuestro desayuno cubrió estas cuestiones prácticas. Mis dos interlocutores dijeron sentirse fascinados, tal como yo lo estaba con sus ejemplos detallados y agudos poderes de análisis, una vez que se los estimulaba. Pero, al día siguiente, el titular del periódico rezaba: "EE.UU. es el exportador de corrupción número uno, dice un profesor norteamericano".

Después me encontré con una de los periodistas y le expresé mi sorpresa. "Ya sé, a nosotros nos decepcionó también", dijo. "Pero fue difícil resumir todas las cosas útiles de las que hablamos, y al editor le encantó el punto que dice que los gringos exportan corrupción. Ya ve, no es sólo nuestro problema y no es sólo culpa nuestra".

Como si hubiera alguna duda. En Bélgica y Gran Bretaña, en Japón e Italia, en Rusia y España, entre otros países, la corrupción desempeña hoy en la política un papel más central que en cualquier otra época de la que haya memoria reciente. La corrupción es difícilmente un problema exclusivo del Tercer Mundo.

Es cierto, en Venezuela se ha publicado un diccionario local de la corrupción que alcanza a dos volúmenes (2). Pero también es cierto que un autor francés, a lo que parece independientemente de la obra venezolana, tuvo la misma idea en Francia (3). Probablemente todos los países podrían publicar un volumen similar.

El hecho de que gran parte de la corrupción del Tercer Mundo cuenta con una importante participación del Primer Mundo es también ahora un lugar común. La organización internacional no gubernamental Transparency International se concentra en la corrupción en las "transacciones de negocios internacionales", y destaca que hay en el Primer Mundo muchos sobornadores del Tercer Mundo.

En los próximos años, la Organización Mundial del Comercio hará de esto una cuestión central. Recordar que la corrupción existe en todas partes, en el sector

privado al igual que en el público, en países ricos y pobres, es saludable porque nos ayuda a evitar estereotipos que no son verdaderos ni sirven de ayuda. Pero, poner la discusión en este contexto no es terminarla. De hecho, hacer notar que la corrupción está ampliamente difundida puede enviar sus propios mensajes subliminales perjudiciales. Puede sugerir, por ejemplo, que todas las formas y ejemplos de corrupción son igualmente dañinos. De forma aún más perniciosa, puede conducir, a quien lo oye sin prestarle demasiada atención, a la conclusión de que, dado que la corrupción existe en todos los países, nada se puede hacer aquí contra ella. Como en el caso del periódico mexicano, decir "no es sólo un problema nuestro y no es nuestra toda la culpa" puede hacer que descarrilen discusiones más útiles acerca de cómo hacerlo mejor.

Considérese la analogía de la contaminación o la enfermedad. Ambas existen en todas partes de nuestro planeta. Pero la medida y los patrones de los problemas difieren radicalmente. Son cruciales las preguntas sobre cuánto y de qué clase, y así también ocurre en relación con la corrupción. Nadie concluiría, por ejemplo, que debido a que la contaminación del agua y el SIDA existen en todos los países no se puede o no se debe hacer nada para reducirlos.

Boletín de Naciones Unidas sobre corrupción.

La corrupción es una palabra que tiene muchos significados, y, por cierto, para empezar a conocer la cuestión hay que subdividir y abrir cada paquete del vasto concepto. En el nivel más amplio, la corrupción consiste en el uso indebido de un cargo con fines no oficiales. El catálogo de actos corruptos incluye el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la obtención de dinero fácil, el desfalco y otras cosas más. Aunque tendemos a pensar que la corrupción es un pecado gubernamental, por supuesto que existe también en el sector privado. En verdad, el sector privado está involucrado en la mayoría de la corrupción gubernamental.

Las diferentes variedades de corrupción no son igualmente dañinas.

La corrupción que socava las reglas del juego,- por ejemplo, el sistema de justicia, los derechos de propiedad o la banca y el crédito, devasta el desarrollo económico y político.

La corrupción que permite que los contaminadores ensucien los ríos o que los hospitales extorsionen a los pacientes puede ser social y ambientalmente corrosiva. En comparación, algo de dinero fácil en los servicios públicos y la corrupción moderada en el financiamiento de campañas electorales son menos perjudiciales.

Por supuesto que también es importante la extensión de la corrupción. La mayoría de los sistemas pueden soportar algo de corrupción, y es posible que algunos sistemas realmente atroces puedan mejorar gracias a ella. Pero cuando la corrupción se convierte en una norma, sus efectos son incapacitantes.

Y luego, aunque todos los países sufren de corrupción, las variedades y la extensión son diferentes. El verdadero asesino es la corrupción sistemática que destruye las reglas del juego. Esta es una de las razones principales por las que la mayoría de las partes subdesarrolladas de

nuestro planeta se mantienen al margen.

2. LA CORRUPCION COMO SISTEMA

¿Puede hacerse algo para reducir la corrupción?

Es sorprendente cuán cínicos nos hemos vuelto muchos de nosotros. Tendemos a eludir el análisis de políticas echando mano de refranes fatalistas. Y, sin embargo, la experiencia nos enseña que los cambios sociales amplios, al igual que los esfuerzos específicos contra la corrupción, pueden cambiar mucho las cosas. A la larga, más democracia y mercados más libres servirán de ayuda. Los beneficios de la privatización son menos evidentes en este aspecto. Si privatizamos una actividad gubernamental corrupta y simplemente llamamos precio a lo que antes llamábamos soborno, ¿habrá habido un gran cambio? En general, puede ser beneficioso reducir los monopolios estatales, pero no es una gran mejora instalar otro monopolio que esté en manos privadas. Metafóricamente, la corrupción responde a una fórmula:

C = M + P - RC

La corrupción equivale a ***monopolio más poder discrecional menos rendición de cuentas***.

Ya sea que la actividad sea pública, privada o sin fines de lucro, ya sea que uno esté en Nueva York o en Nairobi, uno tenderá a encontrar corrupción cuando alguien tiene un poder monopolístico sobre un bien o servicio, tiene el poder discrecional de decidir si alguien lo recibirá o no y en qué cantidad, y no está obligado a rendir cuentas. La corrupción es un crimen de cálculo, no un crimen pasional. En verdad, hay santos que resisten todas las tentaciones, y funcionarios honrados que resisten la mayoría de ellas. Pero cuando el tamaño del soborno es considerable y el castigo, en caso de ser atrapado, es pequeño, muchos funcionarios sucumbirán. El combate contra la corrupción, por lo tanto, empieza con mejores sistemas. Los monopolios deben reducirse o regularse cuidadosamente. El poder discrecional oficial debe quedar en claro.

Debe mejorarse la transparencia. La probabilidad de ser atrapado debe aumentar, y los castigos a la corrupción (tanto para los que dan como para los que reciben) deben incrementarse. Cada uno de estos puntos plantea un tema vasto. Pero, obsérvese que ninguno se refiere inmediatamente a lo que la mayoría de nosotros pensamos de entrada cuando se menciona la corrupción: nuevas leyes, más controles, un cambio de mentalidad, una revolución ética. Las leyes y los controles demuestran ser insuficientes cuando no están allí los sistemas que los pongan en práctica. El despertar moral puede ocurrir, pero rara vez porque lo hayan planeado nuestros líderes públicos. Si no podemos diseñar funcionarios y ciudadanos incorruptibles, podemos, sin embargo, promover la competencia, cambiar incentivos, mejorar la rendición de cuentas; en pocas palabras, corregir los sistemas que engendran corrupción.

3. CUATRO COMPONENTES DE UNA ESTRATEGIA CONTRA LA CORRUPCION

Esto no es fácil. Hay, empero, ejemplos exitosos, que contienen varios temas.

a. ***Sancionar a algunos transgresores graves***

Se empieza primero "friendo los peces gordos". En situaciones en las que la corrupción se ha vuelto difundida, la gente ya no cree ni siquiera en las promesas más bellas que le hacen los políticos y principales ejecutivos. Cuando hay una cultura de impunidad, la única manera de romperla es que una cantidad de figuras corruptas importantes sean declaradas culpables y castigadas. A menudo hay muchos casos "pendientes" que se han dejado de lado por razones que van desde la susceptibilidad política hasta los funcionarios de justicia corruptos. Debería seguirse adelante con estos casos, o el gobierno debería intentar, rápidamente, de identificar a unos cuantos grandes evasores de impuestos, unos cuantos grandes sobornadores, y unos cuantos funcionarios gubernamentales de

alto nivel que aceptan sobornos. Puesto que una campaña contra la corrupción puede demasiado a menudo convertirse en una campaña contra la oposición, el primer pez gordo que se friera debería pertenecer al partido en el poder.

b. ***Involucrar al pueblo en el diagnóstico de los sistemas corruptos***

Segundo, las campañas exitosas involucran al pueblo. Si se los consulta, los ciudadanos son fuentes fértiles de información acerca de dónde ocurre la corrupción. Los mecanismos para consultarlos incluyen encuestas sistemáticas, organismos ciudadanos de vigilancia de las agencias públicas, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, llamados a consulta, programas educativos, consejos de aldea y barrio, etc. La gente y los grupos empresariales deberían participar, protegidos por el anonimato, en estudios de diagnóstico sobre cómo operan en la práctica los sistemas corruptos de compras gubernamentales, contratación y cosas similares, donde se hace hincapié en los sistemas y no en los individuos. La autovigilancia del sector privado, especialmente cuando la apoyan pericias (y credibilidad) investigativas internacionales, puede ayudar a las empresas a decirles "no" a los pedidos de soborno.

c. ***Concentrarse en la prevención mediante la reparación de los sistemas corruptos***

Tercero, los esfuerzos exitosos contra la corrupción reparan los sistemas corruptos. Usan la fórmula **C = M + P - RC** para llevar a cabo "evaluaciones de vulnerabilidad" de instituciones públicas y privadas. Como las mejores campañas de salud pública, hacen hincapié en la prevención. Por supuesto, reducir la corrupción no es lo único que nos interesa. Podríamos gastar tanto dinero atacando la corrupción, o generar tanto papeleo y burocracia, que los costos y pérdidas en eficiencia excederán los beneficios de disminuir la corrupción.

Supongamos que usted es el principal y yo soy su agente. Supongamos que usted no es corrupto y que sus objetivos coinciden con el interés del público. Pero yo, como agente suyo, me siento tentado por la corrupción.

Usted quiere inducirme a emprender actividades productivas y desalentar mis actividades corruptas. En consecuencia, usted considera reducir mis poderes monopolísticos (o los de nuestra agencia), aclarar y circunscribir mi poder discrecional en lo que toca a quién recibe qué cantidad de servicio y a qué precio, y mejorar la rendición de cuentas. Usted quiere intensificar mis incentivos para emprender actividades productivas y aumentar los castigos efectivos de la corrupción.

Pero cada una de estas posibles iniciativas puede ser costosa en varias dimensiones. Puede costar dinero. Puede implicar costos de oportunidad. Pueden crear diseconomías externas. Por lo tanto, su problema económico es mucho más complicado que "luchar contra la corrupción".

En términos ideales, usted equilibraría los beneficios sociales de sus esfuerzos (en términos de productividad mejorada y reducción de costos debidos a la corrupción, que sería necesario estimar) con sus costos sociales. De tales consideraciones puede derivarse un "marco de referencia para el análisis de políticas". El principal puede seleccionar agentes, cambiar sus incentivos, recopilar infomración para aumentar las probabilidades de que la corrupción sea descubierta y castigada, cambiar la relación entre agentes y clientes y aumentar los costos morales de la corrupción. En mi labor de consultoría en todo el mundo, he encontrado que este tipo de perspectiva económica de la corrupción, combinado con estudios de casos de esfuerzos exitosos contra la corrupción, puede estimular una creatividad tremenda entre los líderes políticos y los administradores públicos de máximo nivel. El método consiste a menudo en un seminario que se desarrolla a lo largo de 10 a 16 horas durante uno a cinco días. Comienza con un estudio del caso de una situación corrupta fuera del país en cuestión. A los participantes se les entregan problemas y se dividen en pequeños grupos para tratar de encontrar líneas de ataque

para resolver esos problemas.

Luego de presentar sus análisis y recomendaciones en las sesiones plenarias, aprenden qué ocurrió realmente en el ejemplo exitoso de lucha contra la corrupción.

En sesiones posteriores aprenden cómo analizar la corrupción como fenómeno sistemático, en lugar de hacerlo solamente como un fenómeno legal o moral. Analizan otros casos de esfuerzos exitosos contra la corrupción, en ocasiones en un ministerio en particular, en ocasiones en una oficina o programa, en ocasiones en un país entero (tal como ocurría en Hong Kong en la década de los 70). La última o las dos últimas horas las pasan tratando de aplicar la misma lógica a la corrupción que hay en su país. Llamo a esto "diagnóstico participativo", y he visto que produce resultados notables en una docena de países.

Un resultado indirecto de tales seminarios es que los participantes aprenden a aplicar a la corrupción el mismo esfuerzo analítico y la misma creatividad gerencial que aplican a otros problemas de política y administración. Eso elimina lo que es, para muchos de nosotros, casi un bloqueo conceptual en el tratamiento de la corrupción.

4. INCENTIVOS DE REFORMA

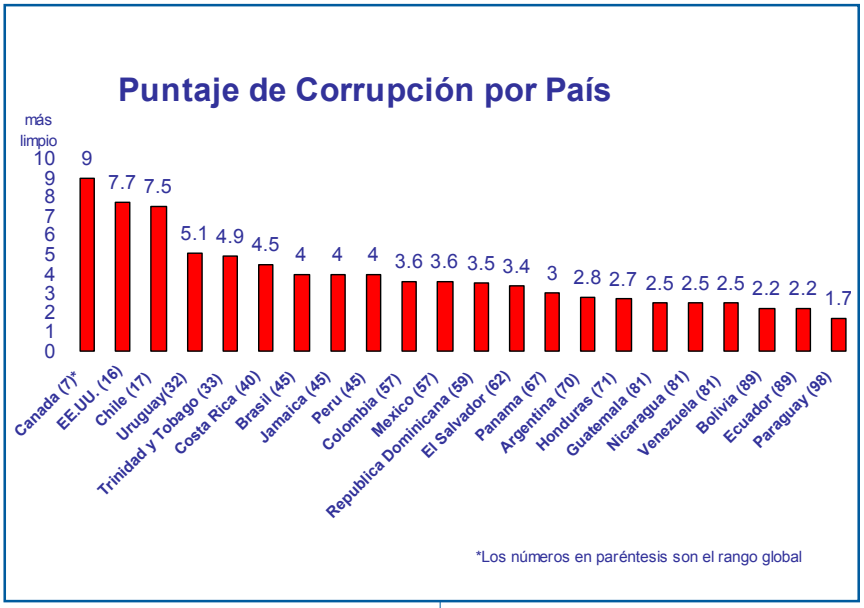
Finalmente, los gobiernos que desean detener la corrupción deben mejorar los incentivos. En muchos países las remuneraciones del sector público han caído tan bajo que una familia no puede mantenerse con el salario de un funcionario típico. Aun más, a menudo el sector público no cuenta con una medida del desempeño del trabajador, de manera que lo que ganan los funcionarios no tiene relación con lo que producen. No debe sorprender que, en tales condiciones, prospere la corrupción.

Afortunadamente, en todo el mundo los experimentos que se llevan a cabo en los sectores público y privado hacen hincapié en la medición del desempeño y el reacondicionamiento de los esquemas de remuneración.

La lucha contra la corrupción es sólo una parte de un esfuerzo más amplio que denomino ajuste institucional, la reconstrucción sistemática de la información y los incentivos en las instituciones públicas y privadas. El ajuste institucional es el próximo punto de importancia en la agenda del desarrollo. (5)

Pero, toda esta charla acerca de análisis de sistemas y participación cívica y paga de acuerdo con el desempeño ¿no es demasiado fría, demasiado impersonal? ¿No deja fuera el núcleo del problema, es decir, nuestras fallas en cuanto a los deberes públicos y la ética cívica? ¿No deberíamos estar echando sermones acerca de los líderes venales, las culturas materialistas y la desintegración social? No discutiré esas acusaciones.

Lo que sugiero, en cambio, es que las reformas exitosas siguen una vía diferente, una que encierra en un paréntesis las cuestiones de permisividad y decadencia y, en cambio, se concentra en la economía de los sistemas corruptos y en los pasos prácticos hacia la reforma sistemática.



Informe Anual 2002 - Transparencia Internacional.

TRANSPARENCIA - LOS MECANISMOS: GOBIERNO ABIERTO Y RENDICION DE CUENTAS

POR ROBERT G. VAUGHN

Varias leyes norteamericanas garantizan los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. En este artículo sobre el gobierno abierto y la rendición de cuentas, Robert G. Vaughn, profesor de derecho en el Colegio de Derecho de la American University, discute cómo el concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas democrática, valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto".

Los fundadores de Estados Unidos reconocían la relación que hay entre la democracia, la rendición de cuentas y el acceso a la información gubernamental. James Madison, que luego llegaría a ser el cuarto presidente de Estados Unidos, captó la importancia de esta relación en su frecuentemente citada advertencia: "Un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es sino un prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez".

Hoy, varias leyes garantizan los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios del gobierno. El acceso a la información permite a los ciudadanos impugnar los actos gubernamentales con los cuales están en desacuerdo, y buscar reparaciones de la mala conducta oficial. El acceso a la información también disuade de la mala conducta oficial al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir
cuentas. El concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas democrática, valores a los que en Estados
Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto". La más conocida y efectiva de estas provisiones de gobierno abierto es la Ley de Libertad de Información, que es federal. Además, otras provisiones de gobierno abierto requieren procedimientos gubernamentales abiertos y acceso a documentos e información del gobierno. La publicación de las finanzas de los funcionarios de gobierno y servidores públicos en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno federal busca también darles a los ciudadanos suficiente información para que juzguen si es probable que los actos de esos funcionarios han sido influidos de modo impropio por sus propios intereses financieros.

Las provisiones de gobierno abierto que se hacen notar más arriba a menudo entran en conflicto con otros valores, particularmente los de la intimidad personal. Este conflicto, sin embargo, puede considerarse también como la manera mediante la cual el acceso a la información que posee el gobierno y la protección de la información personal definen las políticas de información de los regímenes que son democráticos más bien que autoritarios.

La revolución electrónica ha afectado el acceso a la información. Encierra la promesa de que el gobierno puede convertirse en un diseminador de información, reivindicando así los valores que ahora apoyan las provisiones de gobierno abierto. Al mismo tiempo, puede amenazar la intimidad personal de modos que socavan las instituciones democráticas, en lugar de respaldarlas.

LEYES DE LIBERTAD DE INFORMACIÓN

Aunque la Ley de Libertad de Información es la más conocida de

tales provisiones, todos los cincuenta estados cuentan con alguna forma de ley de libertad de información que se aplica a algunos documentos y registros gubernamentales. Una discusión de la ley federal, sin embargo, alcanza a captar los aspectos más salientes de estas leyes estatales.

La Ley de Libertad de Información requiere que algunos tipos de documentos estén disponibles sin necesidad de solicitarlo, y se coloquen en salones de lectura públicos. Tales documentos incluyen las reglas y regulaciones de los departamentos y agencias del gobierno, las opiniones finales que resuelven procedimientos administrativos llevados a cabo por las agencias, y guías y manuales relevantes que afectan directamente a personas del público. Mediante este requerimiento, el Congreso procuró evitar que los funcionarios federales apliquen una "ley secreta", y garantizar que cualquier persona pueda examinar las normas que controlan el ejercicio del poder público por esos funcionarios.

Como mínimo, el imperio del derecho requiere tener acceso a las normas aplicadas por funcionarios gubernamentales. Si las normas legales han de restringir la discreción oficial, esas normas deben conocerse. En ausencia del conocimiento de estas normas, es difícil creer que puedan limitar de modo significativo el poder de los funcionarios públicos.

Con la Ley de Procedimientos Administrativos, el Congreso procuró también asegurar que personas y grupos conozcan las reglas gubernamentales y tengan la oportunidad de formular comentarios sobre ellas. Las agencias que proponen nuevas reglas deben publicarlas en *el Boletín Federal*, periódico impreso por la Oficina de Imprenta del Gobierno y que es fácil de obtener en las bibliotecas y por suscripción. Además, las agencias deben publicar información acerca de su organización y procedimientos para permitirle al público entender cómo puede buscarse una reparación dentro de las agencias.

Todos los otros documentos y registros del gobierno se consideran públicos y tienen que estar disponibles cuando se lo solicite. La Ley de Libertad de Información crea la presunción de que cualquier persona tiene derecho de conocer documentos del gobierno. Las personas que solicitan estos documentos no necesitan dar ninguna razón de por qué los quieren o explicar qué uso les darán.

La Ley de Libertad de Información contiene nueve excepciones a la revelación.

Estas incluyen algunas que se refieren a documentos:

1. declarados secretos, apropiadamente, en el interés de la defensa nacional o la política exterior,
2. consistentes en guías o directivas internas que discuten estrategias de ejecución de la ley, cuya publicación podría dar oportunidad de evadir la ley,
3. cuya revelación está específicamente prohibida por otras leyes,
4. que contengan información comercial o financiera confidencial o privilegiada,
5. protegidos por ciertos privilegios de litigio judicial,
6. cuya revelación constituiría una invasión evidente e injustificada de la intimidad personal,
7. compilados con propósitos de ejecución de la ley, cuya revelación podría, razonablemente, esperarse que creara riesgos de causar ciertos daños,
8. contenidos en la supervisión de instituciones financieras por una agencia encargada de la regulación o supervisión de tales instituciones, o relacionados con dicha supervisión,
9. que contengan información geofísica o geológica concerniente a pozos de petróleo.

Los tribunales interpretan estas excepciones de una manera estricta, que favorece la revelación de los documentos que tengan relevancia. Los tribunales examinan las decisiones administrativas de mantener reservados documentos que han sido solicitados, con más rigor que el que emplean con otros tipos de decisiones administrativas.

En la mayoría de los casos, las excepciones autorizan a una agencia a retener documentos cubiertos por alguna de las excepciones, pero no lo requieren. (El ex-presidente Clinton y la ex-secretaria de Justicia Janet Reno han dado instrucciones a las agencias federales de no alegar excepciones a menos que puedan demostrar que la revelación de los documentos protegidos perjudicaría el interés público). Los dos principales ejemplos de casos en los *que pueden alegarse* una excepción son la información de seguridad nacional y documentos cuya publicación invadiría la intimidad personal.

La rendición de cuentas política se basa en el derecho a la libre expresión y el derecho a la libre asociación. Estos derechos les permiten a los ciudadanos organizarse, defender causas e impugnar las decisiones del gobierno que los representa; estos derechos les permiten afectar el cambio político. En el caso del discurso político, la falta de información acerca de las políticas gubernamentales que se discuten reduce la credibilidad del orador y disminuye el valor del derecho de hablar. En ausencia de información acerca de las decisiones del gobierno y de las implicaciones de estas decisiones, el ímpetu de la asociación también queda limitado.

De la misma forma, la rendición de cuentas legal, a través del recurso a los tribunales, requiere información acerca de las políticas y prácticas del gobierno.

Por ejemplo, los documentos obtenidos de acuerdo con la Ley de Libertad de Información han promovido varias impugnaciones exitosas de la conducta de funcionarios gubernamentales, conducta que infringía los derechos civiles de ciudadanos estadounidenses.

La revolución electrónica le promete al ciudadano mayor acceso a la información en poder del gobierno, y una función mejorada del gobierno como diseminador de información. La Ley de Libertad de Información Electrónica de 1996 procura cumplir estas promesas. Los salones de lectura públicos se convierten en "salones de lectura virtuales", en los que la información disponible es accesible para cualquiera que tenga una computadora y un modem. A las agencias se les requiere proveer acceso electrónico a documentos que se refieran a "temas de gran interés", documentos que se soliciten comúnmente o que es probable que sean de interés para otros solicitantes potenciales. Ya no hay que solicitar específicamente ciertos documentos o registros; una agencia federal los pone a disposición electrónicamente. Además, algunas agencias permiten que las solicitudes de documentos y registros que no entran en esta categoría se hagan electrónicamente, y a menudo la respuesta puede ser también electrónica.

Lo que es más importante, Ley de Libertad de Información Electrónica mejora significativamente los mecanismos de acceso al recalcar la función del gobierno como diseminador de información. Muchos documentos y bancos de datos gubernamentales están disponibles en la Internet. De manera creciente, la rama ejecutiva del gobierno federal ha mejorado al acceso en la Internet de los sitios que las agencias federales tienen en la Web. (Por ejemplo, véase FirstGov.gov el portal que da acceso inmediato a varios sitios del gobierno federal en la Web).

OTRAS LEYES DE GOBIERNO ABIERTO

Varias otras leyes de gobierno abierto, aplicables al gobierno federal, ofrecen también modos de entender y evaluar la conducta de los funciona rios gubernamentales. Estas otras provisiones incluyen la Ley de Luz Solar en el Gobierno, la Ley de Protección de los Denunciantes y, paradójicamente, la Ley de Intimidad Personal. Con excepción de la Ley de la Comisión Asesora Federal, la mayoría de los estados norteamericanos tienen provisiones similares a estas leyes federales. De hecho, la Ley de Luz Solar en el Gobierno y las provisiones de revelación financiera pública se basan en ejemplos tomados de la ley estatal.

La Ley de Luz Solar en el Gobierno

es una ley sobre reuniones abiertas, que requiere que las reuniones de cuerpos colegiados como las comisiones y juntas, que contengan dos o más miembros, se celebren en público. Al público se le debe notificar de estas reuniones en *el Boletín Federal* y también deben ponerse a su disposición transcripciones u otras constancias de las deliberaciones. La ley presume, con sujeción a excepciones en cierto modo similares a las contenidas en la Ley de Libertad de Información, que las deliberaciones de los grupos de individuos responsables de estos cuerpos colegiados están sujetas al escrutinio público. Como ocurre con la Ley de Libertad de Información, estas excepciones se interpretan de manera estricta.

Las justificaciones de las reuniones abiertas son similares a las que apoyan el acceso a los documentos y registros del gobierno. De hecho, la Ley de Luz Solar en el Gobierno, que es federal, y las leyes estatales similares derivan sus nombres de una cita famosa del juez del Tribunal Supremo Louis Brandeis: "Dicen que la luz solar es el mejor de los desinfectantes".

La ley federal de reuniones abiertas cubre la rama ejecutiva del gobierno federal.

Los procedimientos de las otras ramas también está sujetos a la observación pública. Una combinación de provisiones de derecho constitucional y derecho consuetudinario determina que los juicios civiles estén abiertos al público.

Muchos tribunales han extendido el principio de los juicios abiertos para incluir el acceso del público a los dictámenes y órdenes que disponen la litigación y los documentos que apoyan esos dictámenes. Las sesiones de la cámara de Representantes y el Senado están abiertas al público. De conformidad con las reglas de procedimiento relevantes, la mayoría de las audiencias y muchas de las deliberaciones de las comisiones son también abiertas.

Así como la Ley de Luz Solar en el Gobierno se aplica a las deliberaciones de los cuerpos colegiados, tales como juntas o comisiones, la Ley de Comisiones Asesoras Federales regula las comisiones asesoras que incluyen a ciudadanos particulares. Estas comisiones son asesoras pero las usa el gobierno para formular normas y procedimientos oficiales. Uno de los métodos principales de regulación es la provisión de que las reuniones abiertas se realicen previa notificación anticipada en *el Boletín Federal*. Además, la Ley de Comisiones Asesoras Federales requiere que haya acceso a la información relativa a los miembros, actividades y decisiones de tales cuerpos. Debido a que estas comisiones pueden desempeñar una función significativa en la formulación de políticas gubernamentales, su responsabilidad requiere que se conozcan sus actividades.

De modo similar, la justificación racional de las leyes de gobierno abierto se aplica a la Ley de Protección a los Denunciantes. Esta ley protege de las represalias a los empleados federales que revelan información relativa a la conducta oficial que los empleados, razonablemente, creen evidencia una violación de una ley, regla o regulación, un grave despilfarro de fondos, mala administración en grado sumo, un abuso de autoridad o un peligro específico y substancial para la salud y la seguridad públicas. Como otras leyes de gobierno abierto, la protección a los denunciantes ayuda a asegurar que las personas cuenten con la información necesaria para hacer uso significativo de los derechos de libre expresión y asociación, derechos que son el fundamento de la rendición de cuentas política.

La protección a los denunciantes reivindica el derecho a la libre expresión. El momento en que la información *queda* disponible es tan importante como el hecho mismo de que la información *esté* disponible. La protección a los denunciantes aumenta tanto la disponibilidad como la oportunidad de la información. Debido a que los denunciantes pueden sacar a luz información oculta y hacer añicos el encubrimiento de la mala conducta, proveen información en un

momento en que es posible responder significativamente. El derecho a la libre expresión no protege simplemente la crítica; garantiza también el derecho de usar procedimientos democráticos para cambiar los actos y la política del gobierno. Las protecciones a los denunciantes complementan las leyes de libertad de información al asegurar el acceso a información importante antes de que alguien se entere, mediante otro recurso, de la necesidad de solicitar documentos y registros del gobierno.

La Ley de Intimidad Personal, a pesar de las connotaciones que tiene su título, provee acceso a documentos y registros del gobierno. Una persona puede utilizar la ley para examinar constancias concernientes a esa misma persona que pueden obtenerse mediante alguna identificación particular, tal como un nombre o un número del seguro social. Una persona tiene derecho de examinar esos registros y, en ciertas circunstancias, puede procurar que esos registros se corrijan o enmienden. Los tribunales hacen valer estos derechos de acceso y enmienda. El acceso a estos registros le permite a la persona evaluar si el gobierno ha cumplido con sus obligaciones, establecidas por esta ley, de asegurar que tales registros son exactos, oportunos, relevantes y completos.

Esta ley regula también cómo una agencia obtiene, mantiene, protege, usa y disemina tales registros.

La Ley de Etica en el Gobierno requiere que los miembros del Congreso, los jueces federales y ciertos funcionarios ejecutivos, entre ellos los empleados públicos de alto rango, sometan información financiera que se pone a disposición del público. Se incluyen en estos informes financieros el ingreso de diferentes fuentes, inclusive dividendos, intereses, rentas y ganancias de capital; otras formas de ingreso, que incluyen los honorarios, deben ser informadas con más detalle. También están incluidos los regalos y la información sobre activos y pasivos. Las provisiones de la ley son complicadas y algunas revelaciones, como las que conciernen a los activos, se hacen también dentro de rangos de valor amplios. Con todo, queda a disposición del público una cantidad significativa de información financiera personal.

El Congreso justificó estas invasiones de la intimidad personal basándose en la necesidad de garantizarle al público la integridad de los altos funcionarios. Los ciudadanos particulares pueden examinar estos informes para asegurarse de que los funcionarios del gobierno no tienen conflictos de interés entre sus obligaciones para con el público y sus intereses financieros personales. La revelación pública de los intereses financieros de los funcionarios del gobierno es una vigorosa declaración en lo que concierne a la responsabilidad de los empleados públicos para con el público al que tienen que servir.

ACCESO E INTIMIDAD PERSONAL

Aunque las leyes de revelación financiera pública dan un ejemplo conspicuo del conflicto entre acceso e intimidad personal, todas las leyes de gobierno abierto enfrentan este conflicto. Considérese, por ejemplo, la Ley de Libertad de Información. Mucha de la información contenida en documentos gubernamentales no la genera el gobierno, sino que, más bien, se la proveen al gobierno terceras personas. Además, la información generada por el gobierno puede concernir a actividades o características de los individuos. En consecuencia, es probable que muchos documentos y registros del gobierno contengan cantidades substanciales de información que tiene implicaciones en la intimidad personal de los individuos.

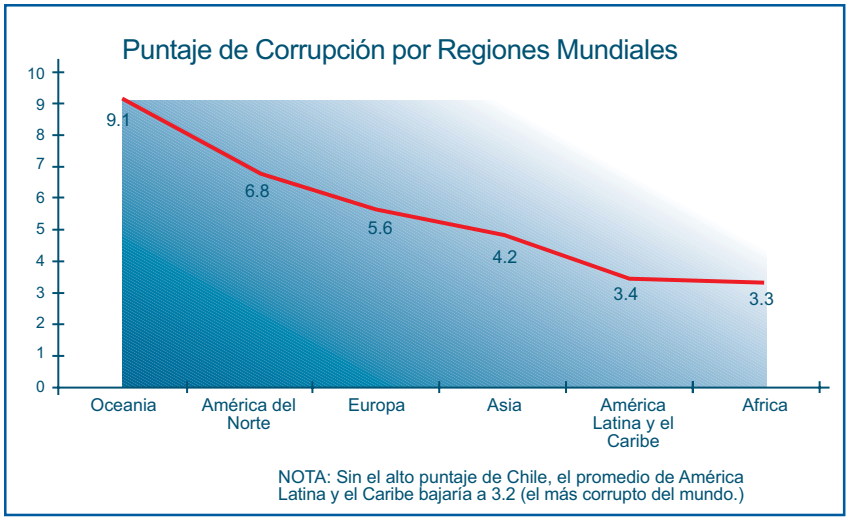
La Ley de Libertad de Información atiende este conflicto entre acceso e intimidad personal autorizando la retención de documentos cuya publicación constituiría una invasión claramente injustificada de la intimidad personal. Esta excepción protege la intimidad personal, pero crea un equilibrio en favor del acceso a materiales que permiten

examinar las operaciones del gobierno; porque la excepción requiere demostrar que la revelación debe conducir a una invasión claramente injustificada de la intimidad personal. Debido a la relación existente entre la Ley de Libertad de Información y la Ley de Intimidad Personal, la mayoría de las autoridades considera que la información cubierta por la excepción por motivo de intimidad personal que establece la Ley de Libertad de Información, también queda cubierta por las protecciones de la Ley de Intimidad Personal. Por lo tanto, los funcionarios federales carecen de discreción para publicar documentos cubiertos por la excepción de intimidad personal.

La revolución electrónica puede ser vista como una amenaza a la conciliación entre acceso e intimidad personal. La facilidad de acceso que ofrece la Internet y la función del gobierno como diseminador de información pueden aumentar la probabilidad de que haya violaciones de la intimidad personal. Algunos críticos sostienen que la Ley de Libertad de Información Electrónica reduce las protecciones legales y prácticas de la intimidad personal. La resolución legal del conflicto entre intimidad personal y acceso requiere una evaluación cuidadosa del alcance de la protección de la intimidad personal y las justificaciones del acceso. La solución, sin embargo, puede ser imposible de alcanzar si el conflicto se considera una opción entre valores inconmensurables.

Desde otra perspectiva, tanto el acceso como la intimidad personal son importantes para la rendición de cuentas democrática. La protección de la intimidad personal le plantea al individuo la opción de hablar y de cómo hablar, en diferentes lugares y en diferentes ocasiones y, por ende, respalda el derecho a la libre expresión. La protección de la intimidad personal también sostiene el derecho a la libre asociación. Por ejemplo, durante el movimiento de los derechos civiles en el sur de Estados Unidos en la década de 1960, la revelación pública de las lista de miembros de la Asociación Nacional por el Progreso de las Personas de Color habría desalentado la afiliación a ese grupo y socavado el derecho a la libre asociación, que es uno de los fundamentos de la rendición de cuentas política.

En *Intimidad Personal y Libertad*, libro que marca un hito en esta materia, Alan Westin pone de relieve la relación que hay, en los gobiernos democráticos, entre acceso e intimidad personal. De hecho, define la democracia y el autoritarismo en términos de la política de información. A los gobiernos autoritarios los identifican el acceso fácil a la información sobre actividades de los ciudadanos y las extensas limitaciones a la capacidad de los ciudadanos de obtener información acerca del gobierno. En contraste, los gobiernos democráticos se destacan por las restricciones significativas a la capacidad del gobierno de obtener información acerca de sus ciudadanos y por el acceso fácil de los ciudadanos a la información sobre actividades del gobierno. En lugar de estar inexorablemente en conflicto, el acceso y la intimidad personal se entrelazan ambos con la rendición de cuentas democrática.



Informe Anual 2002 - Transparencia Internacional.

SISTEMAS DE INTEGRIDAD Y ETICA EN EL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

POR JANE S. LEY

En la actualidad el gobierno de Estados Unidos tiene a nivel federal una estructura altamente desarrollada de leyes y reglamentaciones destinadas a prevenir, detectar y remediar la conducta negligente de agencias y funcionarios del gobierno que no responda al interés público.

El ambicioso propósito este marco legal es promover la integridad institucional así como la integridad personal de cada uno de los empleados federales.

En este ensayo acerca de cómo se autoregula el gobierno federal, Jane S. Ley, directora adjunta para relaciones gubernamentales y proyectos especiales de la Oficina Nacional de Etica Gubernamental, explora el sistema y la manera en que ha evolucionado con el transcurso del tiempo.

Esta estructura legal, sin embargo, no ha sido creada de la noche a la mañana.

Muchos de sus componentes básicos surgen de acontecimientos que causaron gran tensión nacional: nuestras guerras revolucionaria y civil, y asesinatos y renuncias presidenciales. Los refinamientos de los componentes básicos han ocurrido históricamente y probablemente continuarán ocurriendo en respuesta a escándalos y crisis políticas.

INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

Esta separación constitucional está recubierta por leyes y reglamentaciones que imponen los requisitos generales de procedimiento a todos las agencias y tribunales del gobierno para asegurar que las acciones gubernamentales se conduzcan de una manera imparcial y uniforme y a la luz del escrutinio público. Esta consistencia y transparencia de los procedimientos públicos es un componente clave de la autorregulación del gobierno.

Foto Informe Anual 2002 - Transparencia Internacional.

INTEGRIDAD INDIVIDUAL

Sin embargo, las actividades de todo gobierno son desempeñadas por individuos, por lo cual las calificaciones y conducta del empleado también han sido un área de reglamentación constante. En los comienzos de la historia estadounidense, tener un empleo del gobierno se basaba en el sistema de "prebendas", y la conducta individual en ese puesto no se controlaba estrictamente. Al ser elegido, cada presidente llevaba consigo individuos que habían apoyado su elección y que esperaban que se les dieran puestos en el gobierno. Los individuos con influencia en la administración de un nuevo presidente podían comerciar con su capacidad para conseguir empleos para otros por un porcentaje de su salario, y quienes estaban dispuestos a pagar lo hacían esperando reembolsarse ellos mismos de otras maneras del erario público.

Los empleos en mayor demanda eran aquellos que permitían al funcionario cobrar fondos del público. La integridad o la competencia no eran de importancia primordial para la selección de estos empleados. Por ejemplo, en la década de 1830 Samuel Swartwout fue designado Cobrador del Puerto de Nueva York. Durante su primer término se descubrió que faltaban 210.000 dólares, pero habiendo apoyado al siguiente candidato presidencial triunfante, Swartwout fue designado nuevamente en el puesto. Durante ese término desapareció en Europa con más 1.250.000 dólares de fondos del

gobierno. No parece una suma muy grande en la actualidad, pero a comienzos del siglo XIX representaba una enorme porción de todo el tesoro federal.

Este servicio federal enormemente corrupto se convirtió en un escándalo nacional. Se iniciaron campañas de reforma pero no lograron despertar suficiente indignación del público para forzar un cambio significativo. Finalmente el catalítico para esta reforma fue el asesinato del presidente James Garfield en 1881, por un individuo que sentía que el presidente le debía un puesto específico. El público hizo sus demandas de reforma durante las elecciones legislativas de 1882. En 1883 el nuevo Congreso promulgó la primera ley amplia del servicio civil — la Ley Pendleton — que establecía un examen de aptitud y competencia, promociones en base a mérito y un sistema imparcial de requisitos de empleo y salario para el servicio civil. Los sistemas administrados en la actualidad por la Oficina Nacional de Administración de Personal (siglas en inglés OPM) y la Junta de Protección del Sistema de Mérito se basan en esos cimientos y ahora incluyen procedimientos administrativos estándar para tratar con la incompetencia y la conducta impropia. Ahora se acepta sin cuestionar en el nivel federal un sistema civil basado en méritos y pagado con salarios justos y adecuados, como componente clave de cualquier programa exitoso de protección contra la corrupción.

ACTIVIDADES POLITICAS DE LOS EMPLEADOS

Las restricciones para limitar las actividades políticas de los empleados del gobierno también comenzaron a ponerse en práctica a mediados del siglo XX. A estas restricciones se las llama popularmente con el nombre de la primera ley general promulgada al respecto, la Ley Hatch. Estas restricciones tienen un propósito doble: proteger a los empleados de solicitudes de quienes buscan cargos electivos para que los ayuden en sus comicios, y proteger al público contra empleados del gobierno que usen su autoridad y los recursos de su cargo para ayudar a ciertos candidatos. Las prohibiciones iniciales eran muy restrictivas; las enmiendas más recientes a la Ley Hatch permiten alguna participación personal en las actividades políticas por la mayoría de los empleados.

La Ley Hatch, sin embargo, sigue prohibiendo actividades como usar la autoridad o influencia oficial para interferir en una elección; solicitar o aceptar contribuciones políticas en beneficio de un candidato; participar en actividades políticas mientras se está de servicio, en locales federales o en uniforme del gobierno; o solicitar o desalentar la actividad política de cualquier persona que realice trámites ante la agencia del empleado. En la actualidad la aplicación de esta ley es supervisada por una pequeña agencia en el poder ejecutivo, la Oficina Nacional del Asesor Especial (siglas en inglés OSC) y la penalidad por violarla es la separación del servicio o, bajo ciertas circunstancias, una suspensión sin sueldo de no menos de 30 días.

PROTECCION A LOS DENUNCIANTES

La Oficina del Asesor Especial también es responsable por la aplicación de la Ley de Protección del Denunciante de 1989, uno de los componentes más recientes en la estructura de autorregulación. El término "denunciante" se refiere a la persona de una organización que revela actividades corruptas al público o sobre personas en cargos de autoridad. Conforme a esta ley, la OSC provee un canal seguro por el cual un empleado puede proporcionar pruebas de una violación de cualquier ley, regla o reglamentación, flagrante mala administración, derroche de fondos, abuso de autoridad o peligro sustancial y específico a la salud y la seguridad pública sin temor a represalias y sin revelar la identidad del empleado sin el consentimiento de esa persona. La autoridad de la OSC también se extiende a proteger a

los denunciantes contra represalias porque hayan hecho estas revelaciones protegidas.

CONFLICTOS DE INTERES Y ETICA

Durante más de un siglo y medio los conflictos de interés y cuestiones personales de "ética" de funcionarios y empleados del gobierno fueron tratados casi exclusivamente mediante estatutos y procedimientos penales. Una de las primeras prohibiciones fue vedar el ofrecimiento y aceptación de sobornos por funcionarios públicos. A medida que surgieron otras clases de escándalos, se fueron prohibiendo actividades adicionales. Los primeros escándalos involucraron a funcionarios que presentaban reclamos infundados contra el tesoro del gobierno o se beneficiaron personalmente durante la Guerra Civil con contratos por bienes que nunca llegaban o eran defectuosos (causando por lo tanto muertes y bajas adicionales). Estos escándalos dieron lugar a la promulgación de una serie de leyes penales dirigidas a prohibir que funcionarios del gobierno se beneficiaran personalmente por su participación en decisiones y procedimientos del gobierno. Las prohibiciones básicas de estos estatutos siguen en vigencia en la actualidad.

A comienzos de la década de 1960, el renovado interés en el servicio público como una profesión respetada, generado en parte por la retórica electoral del presidente John F. Kennedy, comenzó a cambiar el énfasis de las simples prohibiciones penales a normas más ambiciosas. Primero, sin embargo, los estatutos penales federales fueron redactados nuevamente para usar términos corrientes y se codificaron en un solo documento en las leyes de Estados Unidos. El gobierno de Kennedy también comenzó un proyecto para establecer un código de conducta administrativo (no penal) para los funcionarios del poder ejecutivo que no solamente se refiere a conflictos de intereses sino también a actividades que presentan la apariencia de esos conflictos. Este nuevo enfoque se basó en la convicción de que la confianza del público en el gobierno estaba dañada cuando surgía la apariencia de conflicto de intereses. Por lo tanto el código administrativo abarcó una gama mucho más amplia de actividades que las prohibidas por el código penal.

En 1965, el presidente Lyndon Johnson continuó el proyecto después de la muerte de Kennedy y emitió la Orden Ejecutiva 11222 estableciendo seis principios de conducta básicos que iban a ser la base del servicio público. Esa Orden Ejecutiva declaró expresamente el principio previamente implícito de que el empleado debía evitar toda acción que pueda resultar, o crear la apariencia, en

1. usar el cargo público para ganancias privadas;
2. dar tratamiento preferencial a cualquier organización o persona;
3. impedir la eficiencia o economía del gobierno;
4. perder la independencia completa o imparcialidad de acción;
5. tomar una decisión del gobierno fuera de los canales oficiales, o
6. afectar adversamente la confianza del público en la integridad del gobierno.

Las violaciones de estas normas no resultarían en prisión o multas, sino en sanciones administrativas como reprimenda, suspensión o despido. Por lo tanto, las expectativas sobre la conducta oficial se colocaron mucho más alto y los principios, aunque aplicables, también tenían una dimensión más ambiciosa.

A mediados de la década de 1970, estas actividades asociadas con los trámites para el juicio político y la renuncia del presidente Richard Nixon, debilitaron severamente la confianza del público en sus gobernantes. En parte, la respuesta del Congreso fue crear un organismo interno de supervisión conocido como "Inspectores Generales". Sin embargo, también se reconoció que la mera aplicación de las leyes que rigen la conducta institucional y de los empleados no era suficiente. También eran necesarias

medidas preventivas. En 1978, junto con la Ley del Inspector General, el Congreso aprobó la Ley de Etica en el Gobierno que creó la Oficina Nacional de Etica Gubernamental (siglas en inglés OGE).

Esta entidad, a diferencia de muchas agencias gubernamentales del mundo que tiene la tarea de tratar con conflictos de intereses y ética, no fue pensado, y no lo es, coma agencia encargada de aplicación de la ley con respecto a la conducta individual. En cambio, la OGE es responsable de un programa de prevención (revelación financiera pública, asesoramiento y educación) y de determinar la política ética para todo el poder ejecutivo. Las investigaciones y aplicación de la ley son efectuadas por otras agencias en el poder ejecutivo, como las oficinas de los Inspectores Generales y el Departamento de Justicia. De esta manera, la OGE no desempeña simultáneamente las funciones de "asesor" y de "policía".

En la rampa legislativa del gobierno, la Constitución hace a cada cámara — Senado o Cámara de Representantes — responsables por determinar las calificaciones de sus propios miembros. Cada una tiene una comisión de "ética" específica integrada por sus propios miembros y cada una ha establecido sus propias reglas de conducta que complementan los estatutos penales. Estas comisiones proporcionan asesoramiento a los miembros del Congreso, reciben denuncias y, si es necesario, formulan recomendaciones de sanciones a sus respectivas cámaras. A pesar de haber sido elegido, cualquier miembro de la Cámara de Representantes o del Senado puede ser expulsado por el resto de los miembros por mala conducta.

La rama judicial ha establecido códigos de conducta para los jueces federales y otros empleados de ese poder y tiene comisiones que proporcionan asesoramiento con respecto a esos códigos. También tiene un procedimiento establecido para oír denuncias contra los jueces federales. En casos graves de mala conducta, los jueces pueden ser retirados de sus cargos por el Senado mediante un proceso de juicio político y convicción y procesados por el Departamento de Justicia por violaciones penales. En casos menos graves de mala conducta, podrían imponerse sanciones como reprimendas públicas o privadas o un cambio en la asignación de casos.

CONFLICTOS DE INTERESES PENALES

En general, los estatutos penales de conflicto de intereses prohíben a los funcionarios y empleados de las tres ramas del gobierno aceptar sobornos o propinas, actuar como representantes de individuos particulares en trámites ante el gobierno, y compartir un reclamo contra el gobierno. Los funcionarios del poder ejecutivo tienen prohibido actuar en cualquier asunto del gobierno en el que tengan un interés financiero ellos, su cónyuge o un hijo o ciertos tipos de organizaciones en las que ellos tengan una relación fiduciaria o de empleo.

También tienen prohibido aceptar de fuentes privadas pagos o un suplemento del salario como compensación por sus servicios gubernamentales. Finalmente, los ex funcionarios y ex empleados de las ramas ejecutiva y legislativa están restringidos por ciertos períodos después que dejan el servicio del gobierno de representar a otros ante el gobierno sobre ciertos tipos de asuntos. Los estatutos penales tienen una penalidad máxima de una multa de 250.000 dólares y/o cinco años de cárcel, pero los infractores también pueden ser acusados de delitos civiles.

REVELACION FINANCIERA

Los funcionarios gubernamentales de alto nivel de las tres ramas del gobierno tienen la obligación de presentar informes de revelación financiera que se ponen a disposición de cualquiera que los solicite en el mundo. Estos informes se requieren para entrar al servicio del gobierno federal, cuando se postula la

candidatura para un cargo federal, anualmente y al terminar el servicio federal.

De esta manera, el público tiene una oportunidad de juzgar por sí mismo si el funcionario puede ser imparcial, ha incurrido en algún conflicto de intereses o si es veraz acerca de sus tenencias financieras y obligaciones. Por lo general estos informes requieren la revelación de la mayor parte de los bienes y orígenes de ingresos, deudas, regalos, empleos o cargos fiduciarios que se desempeñan, arreglos de continuidad con ex empleadores, compras, ventas e intercambios de ciertos bienes y, para quienes presentan los informes por primera vez, los nombres de sus clientes principales si han participado en la provisión de servicios por honorarios antes de su empleo en el gobierno. Los funcionarios de nivel medio en el poder ejecutivo presentan un informe de revelación financiera más limitado con las agencias que los emplean que no se divulga al público.

La revelación financiera por los funcionarios y empleados federales le brinda al gobierno uno de sus mejores instrumentos de prevención. El examen de los informes le permite al gobierno la oportunidad de anticipar conflictos potenciales entre los intereses y actividades financieras del empleado y sus obligaciones oficiales. Las agencias pueden entonces asesorar a los empleados con respecto a las medidas que deben tomar para evitar la ocurrencia de conflictos. Estas acciones pueden incluir recusación, despojo de nombramiento, renuncia de empleos o posiciones privadas o establecimiento de un fondo de fideicomiso cerrado. Desde luego, los informes también se pueden emplear para aplicar la ley si la información en el informe revela la violación de algún estatuto o si se determina que el autor del informe ha presentado datos faltos. No obstante, el sistema federal de revelación financiera no está dirigido a detectar el enriquecimiento ilícito, pues no requiere la revelación del valor neto.

CODIGOS DE CONDUCTA

La gama de actividades cubiertas por los códigos de conducta de las tres ramas del gobierno puede incluir restricciones sobre la aceptación y solicitud de regalos de fuentes fuera del gobierno así como de otros empleados; empleo y otras actividades fuera del gobierno; intereses financieros conflictivos; parcialidad en el desempeño de las funciones oficiales; búsqueda de otro empleo; uso indebido del cargo (por ejemplo, usar el cargo público para ganancias privadas, uso indebido de información que no es pública, uso indebido de propiedad del gobierno y uso indebido del tiempo del gobierno). El código de conducta del poder ejecutivo abarca a todos los funcionarios políticos y de carrera de esa rama. En la medida en que no todas las normas son iguales, el código es más severo para los empleados de mayor jerarquía. Las penalidades en la rama ejecutiva por violación de estas normas abarca desde reprimenda a despido, y cuando se trata de un empleado civil de carrera, estas sanciones deben aplicarse usando los procedimientos del código administrativo del servicio civil.

CONCLUSION

A partir de la propia Constitución, Estados Unidos ha desarrollado un sistema interdependiente de leyes y reglamentaciones que promueven y requieren la autorregulación. Este sistema está dirigido a promover la integridad institucional por medio del establecimiento de procedimientos consistentes, imparciales y públicos para desempeñar las actividades del gobierno y para promover la integridad individual de los empleados mediante el establecimiento de normas imparciales, uniformes y aplicables de conducta ética. Es un sistema que ha evolucionado con el transcurso del tiempo y debe seguir adaptándose a los nuevos desafíos, como la función y alcance cambiantes del propio gobierno y el efecto y algunas veces la presión de las nuevas tecnologías en los procedimientos del gobierno.

La corrupción es uno de los desafíos más grandes que enfrenta el mundo contemporáneo. Debilita a los buenos gobiernos, distorsiona las políticas públicas, conduce a la desacertada asignación de recursos y perjudica al sector privado y su desarrollo. Pero, sobre todo, la corrupción perjudica a aquellos que menos pueden afrontarla. Sólo es posible frenar la corrupción con la cooperación de todos aquellos que tienen interés en la integridad y la transparencia de sus instituciones. Al unir fuerzas, las instituciones internacionales, el estado, los ciudadanos comprometidos y el sector privado pueden derrotar la corrupción. Erradicar la corrupción implica mejorar la vida de hombres y mujeres en todo el mundo.

Informe Anual 2002 - Transparencia Internacional.

IRC
CENTRO DE INFORMACION Y REFERENCIA

SITIO RECOMENDADO • Transparencia Internacional • *www.transparency.org*

IRC Centro de Información y Referencia
Sección Cultural e Informativa• Embajada de los Estados Unidos • Tel. 243-5078 • Fax 243-3006
Sugerencias y comentarios: irclapaz@pd.state.gov

PAS - Public Affairs Section
Embajada de los Estados Unidos
Casilla 425
La Paz, Bolivia